

Sheila Fernandes Pimenta e Oliveira
Sílvia Regina Viel
Daniel Facciolo Pires
Welton Roberto Silva (Orgs.)

PERCURSOS ACADÊMICOS E COMUNIDADE:
interlocuções de saberes



Uni-FACEF
Centro Universitário Municipal de Franca



Uni-FACEF CENTRO UNIVERSITÁRIO MUNICIPAL DE FRANCA

Sheila Fernandes Pimenta e Oliveira
Sílvia Regina Viel
Daniel Facciolo Pires
Welton Roberto Silva (Orgs.)

PERCURSOS ACADÊMICOS E COMUNIDADE: interlocuções de
saberes

ISBN 978-85-87406-94-1

FRANCA
2016

Corpo Diretivo

REITOR

Prof. Dr. Alfredo José Machado Neto

VICE-REITOR

Prof. Dr. Paulo de Tarso Oliveira

PRÓ-REITOR DE ADMINISTRAÇÃO

Prof. Dr. José Alfredo de Pádua Guerra

PRÓ-REITORA ACADÊMICA

Profª Drª Sheila Fernandes Pimenta e Oliveira

PRÓ-REITORA DE EXTENSÃO COMUNITÁRIA E DESENVOLVIMENTO

Profª Drª Melissa Franchini Cavalcanti Bandos

PRÓ-REITOR DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO e COORDENADOR DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*

Prof. Dr. Sílvia Carvalho Neto

ASSESSOR JURÍDICO

Prof. Me. Paulo Sérgio Moreira Guedine

ASSESSORA DE DIFUSÃO CULTURAL

Profª Ma. Alba V. Penteado Orsolini

COORDENADORA DE PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Profª. Drª Marinês Santana Justo Smith

COORDENADORA PEDAGÓGICA

Profª Ma. Regina Helena de Almeida Durigan

COORDENADOR DE MARKETING

Prof. Me. Clésio A. Dourado

COORDENADORA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*

Profª Drª Bárbara Fadel

CHEFE DE DEPARTAMENTO DO CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

Prof. Me. Francismar Monteiro

CHEFE DE DEPARTAMENTO DO CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

Prof. Me. Orivaldo Donzelli

CHEFE DE DEPARTAMENTO DO CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Profª. Ma. Ana Tereza Jacinto Teixeira

CHEFE DE DEPARTAMENTO DO CURSO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL – Publicidade e Propaganda

Prof. Me. Paulo A. Cinti

CHEFE DE DEPARTAMENTO DO CURSO DE ENGENHARIA CIVIL

Prof. Dr. João B. Comparini

CHEFE DE DEPARTAMENTO DO CURSO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

Prof. Me. Antônio Carlos T. Bettarello

CHEFE DE DEPARTAMENTO DO CURSO DE LETRAS

Profª Drª Ana Lúcia Furquim de Campos-Toscano

CHEFE DE DEPARTAMENTO DO CURSO DE MATEMÁTICA

Prof. Drª Sílvia Regina Viel

CHEFE DE DEPARTAMENTO DO CURSO DE MEDICINA

Profª Dr. Frederico Alonso Sabino de Freitas

CHEFE DE DEPARTAMENTO DO CURSO DE PSICOLOGIA

Profª Drª Maria Cherubina de Lima Alves

CHEFE DE DEPARTAMENTO DO CURSO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

Prof. Dr. Daniel F. Pires

CHEFE DE DEPARTAMENTO DO CURSO DE TURISMO

Profª. Ma. Tatiana I. Yamassaki da Silva

Comissão Científica

Sheila Fernandes Pimenta e Oliveira (Uni-FACEF)
Hélio Braga Filho (Uni-FACEF)
Daniela de Figueiredo Ribeiro (Uni-FACEF)
Melissa F. Cavalcanti Bandos (Uni-FACEF)
Regina Helena de Almeida Durigan (Uni-FACEF)
Bárbara Fadel (Uni-FACEF)
Ana Lúcia Furquim Campos-Toscano (Uni-FACEF)
Sílvia Regina Viel (Uni-FACEF)
Lucinda M. de Fátima R. Coelho (Uni-FACEF)
Irma Helena Ferreira Benate Bonfim (Uni-FACEF)
Magaly Gomes Melo (Uni-FACEF)
Maria Cherubina de Lima Alves (Uni-FACEF)
Monica de Oliveira Faleiros (Uni-FACEF)
Adriana Aparecida Silvestre Gera (Uni-FACEF)
Daniel F. Pires (Uni-FACEF)
Sílvio Carvalho Neto (Uni-FACEF)
Emerson Raseira (UFU)
Renato Garcia de Castro (UNICAMP)
Pedro Geraldo Tosi (UNESP)
Vânia de Fátima Martino (UNESP)
Lélio Luiz de Oliveira (USP)

Comissão Organizadora

Alfredo José Machado Neto
Sheila Fernandes Pimenta e Oliveira
José Alfredo de Pádua Guerra
Melissa Franchini Cavalcanti Bandos
Sílvio Carvalho Neto
Regina Helena de Almeida Durigan
Welton Roberto Silva
Noêmia Lopes Toledo
Lucas Antônio Santos
Alba Valéria Penteado Orsolini
Alexandre Manoel Pereira
Rosevane Aparecida Batista

© 2016 dos autores

Direitos de publicação

Uni-FACEF – Centro Universitário Municipal de Franca

O51p

Oliveira, Sheila Fernandes Pimenta e et al. (Orgs.)
Percurso acadêmicos e comunidade: interlocuções de saberes. /
Sheila Fernandes Pimenta e Oliveira; Silvia Regina Viel; Daniel Facciolo
Pires; Welton Roberto Silva (Orgs.) – Franca (SP): Uni-FACEF, 2016.
1350p.; il.

ISBN: 978-85-87406-94-1

1. Pesquisa científica. 2. Metodologia. 3. Multidisciplinaridade.
4. Educação. 5. Tecnologia. 7. Comunidade. . I.T.

CDD 001.42

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS - É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio. A violação dos direitos de autor (lei no. 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do código Penal. Todo o conteúdo apresentado neste livro é de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Editora Uni-FACEF Centro Universitário Municipal de Franca
Associada à ABEC - Associação Brasileira de Editores Científicos

PARTICIPAÇÃO E POLÍTICA EXTERNA: um olhar sobre o caso brasileiro

Regina Claudia Laisner (UNESP/Franca)

Guilherme Augusto Guimarães Ferreira (PPGRI San Tiago Dantas)

Níkolos Carneiro dos Santos (UNESP/Franca)

Priscila Freires Rosso (UNESP/Franca)

1. INTRODUÇÃO

O fortalecimento das instâncias de participação nos mais variados âmbitos do governo é um importante componente do debate político contemporâneo no Brasil. Certamente, os avanços no processo de democratização fez emergir a necessidade de ampliação do acesso dos diferentes grupos sociais a todas as dinâmicas que envolvem a atuação do Estado.

Tal processo reverbera, também, no campo da formulação da política externa. A Política Externa Brasileira (PEB) foi, em larga medida, utilizada como instrumento para a implementação do projeto de desenvolvimento nacional. Essa integração, entre política externa e objetivos domésticos, sobretudo a partir dos anos 1990, somada a uma maior integração da economia mundial, suscitou a percepção de que a PEB é uma política pública estratégica para o desenvolvimento do país e que, portanto, deve estar sujeita ao controle social (MILANI; PINHEIRO, 2013; SCHUTTE, 2013).

Contudo, o debate acerca da participação na formulação da PEB é embrionário. Por um lado, devido ao baixo interesse da opinião pública, que não enxerga na PEB a mesma importância das demais políticas públicas, o que acaba colocando o debate em um nível secundário na imprensa e nas campanhas eleitorais; por outro, em virtude do histórico afastamento do Itamaraty, órgão central na formulação e na execução da PEB, que frequentemente tem se colocado numa posição de insulamento.

Não obstante, as últimas duas décadas trouxeram importantes avanços nesse campo, mormente no que se refere aos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva, os quais constituem os objetos de análise deste trabalho. A escolha deste recorte foi feita com base na revisão de bibliografia relevante sobre Análise de Política Externa, que indicam a existência de avanços na

temática da participação na Política Externa nesse período e também considerando os avanços no processo de consolidação da democracia pelos quais o país passou.

Nosso objetivo é, nesse sentido, o entendimento das mudanças que ocorreram no processo de formulação da PEB e seus impactos na atuação internacional brasileira. O pressuposto é de que, sendo a PEB uma política pública, é preciso entendê-la a partir da interação dos diversos atores sociais, em suas mais diversas formas de participação (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Para tal fim, este artigo está dividido em quatro partes, sendo a primeira uma breve reflexão sobre a área de Análise de Política Externa e a necessidade de se considerar a Política Externa como uma Política Pública, seguida de uma seção sobre as características, avanços e continuidades do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, bem como uma terceira seção sobre as posturas adotadas durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e, por fim, as conclusões alcançadas nesse exercício.

2. BREVE REFLEXÃO SOBRE ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

A análise de política externa surgiu, enquanto campo de pesquisa dentro da disciplina de Relações Internacionais (RI), da necessidade de entender como se dava a tomada de decisão do Estado. Os trabalhos de Rosenau (1967) e de Allison (1971) ilustram tal empreitada. De uma maneira geral, o que esses atores propunham era o estudo da formulação da política externa a partir do seu processo de tomada de decisão, isto é, da análise burocrática. Em outras palavras, os modelos desenvolvidos pretendiam compreender como a interação entre os constrangimentos e possibilidades externas e a dinâmica do processo decisório doméstico, determinava a atuação internacional do Estado.

Com a publicação do trabalho de Kenneth Waltz – *Theory of International Politics* – em 1979, o paradigma realista consolidou-se como *mainstream* da disciplina de RI, resgatando o modelo teórico que entendia o Estado como ator unitário e, conseqüentemente, provocando o abandono das análises que tentavam compreender a atuação do Estado a partir das relações entre o externo e o doméstico (MILANI; PINHEIRO, 2013). A partir do prisma realista e Estado-cêntrico,

proposto por Morgenthau¹⁰⁷, o Estado passou a ser entendido como um ator dotado de racionalidade instrumental, de autonomia com relação às suas respectivas sociedades nacionais e com a capacidade de agir de forma racional com respeito a outros Estados (LIMA, 2010).

Tal concepção implica no tratamento do Estado com um ator unitário, sem conflitos ou divisões internas, em que interesse nacional e interesse do estado são sinônimos. A política externa, dessa forma, é entendida enquanto instrumento para a persecução de fins e objetivos fixos – sobrevivência, segurança e soberania - e para a maximização do interesse nacional frente aos demais Estados, sendo uma resposta, de acordo com as capacidades do Estado e a partir de um cálculo racional, aos estímulos do Sistema Internacional (SI).

O fim da Guerra Fria, a acentuação do processo de globalização econômica e financeira, o desenvolvimento de novas tecnologias de informação e as novas interações sociais, levaram a uma relativização do protagonismo do Estado, dando espaço para o surgimento de novos atores na arena internacional, permitindo que a agenda, predominantemente dominada pelas questões de defesa e segurança, passasse a ser composta por diversas temáticas ligadas ao âmbito econômico e social. Produzindo, assim, uma mudança na percepção de qual deveria ser o papel do Estado diante dos desafios impostos pela nova agenda internacional (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Tal processo acarretou, ainda, num enfraquecimento da diferenciação entre política doméstica e política externa, alterando o *policy making* do Estado, que passou a estar permeado por novos atores e dinâmicas (MESQUITA, 2012). Impôs, dessa forma, novas possibilidades e constrangimentos à atuação internacional dos Estados, num contexto em que o limite entre o internacional e o doméstico não era passível de uma fácil distinção:

Esse diagnóstico complexo e paradoxal decorre da constatação de que as relações internacionais, na atualidade, não apenas englobam um leque mais amplo de questões (meio ambiente, direitos humanos, migrações, pobreza, internacionalização da educação, da saúde e da cultura, cooperação para o desenvolvimento etc.) que demandam conhecimentos e

¹⁰⁷ Hans Margenthau foi o primeiro autor a consolidar as premissas das análises realista nas Relações Internacionais, com a publicação de sua obra *Politics Among Nations*, em 1948. De uma maneira geral, defende que os Estados são os atores centrais da política mundial, dotados de racionalidade e que atuam num sistema internacional anárquico, em que a luta pelo poder e as questões da alta política – defesa, conflitos e guerras – são predominantes.

expertises particulares, como também implicam, de forma cada vez mais densa e institucionalizada, uma diversidade de atores agora envolvidos em inúmeros assuntos internacionais. Empresas, organizações não governamentais, mídia, movimentos sociais, igrejas, organismos públicos municipais ou estaduais, por exemplo, passaram a atuar internacionalmente de maneira mais orgânica e articulada, agindo em muitas ocasiões à revelia do próprio Estado, em nome de interesses privados ou ainda na defesa de causas políticas das mais diversas. Disso tudo resulta o reconhecimento da inegável conexão entre problemas internacionais e temas domésticos (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 15).

Neste novo contexto ganharam vitalidade as análises baseadas nas teorias liberais. Diante da nova realidade, em que os tomadores de decisões em política externa estavam submetidos, cada vez mais, a grandes pressões e influências dos atores domésticos, resgatou-se o protagonismo das interações entre instituições e atores nacionais no estudo da política externa. Vale destacar aqui o modelo do “jogo de dois níveis” proposto por Putnam (1988): A ideia de que existem duas mesas de negociações simultâneas, uma em que o negociador interage com os grupos domésticos (congresso, elites, grupos de pressões, etc.) e outra, onde as negociações internacionais são realizadas.

É diante desse novo quadro, portanto, que surge a necessidade da análise da política externa como uma política pública, o que implica pensá-la a partir da definição básica de política pública: o Estado e o governo em ação. Ainda que, conforme nos lembram Milani e Pinheiro (2013), seja preciso continuar diferenciando política externa de política internacional, o argumento é de que a chancela da política externa não está mais monopolizada pelo Ministério das Relações Exteriores. Nesse sentido, as ações organizadas do Estado, por meio todas as suas estruturas de governo, fazem parte da política externa.

Ademais, a ampliação da percepção dos impactos da política externa no ambiente doméstico, característico da conjuntura já exposta, aumentou o sentimento de que, assim como qualquer outra política pública, a política externa deve buscar satisfazer os interesses do governo e dos grupos nacionais. Logo, é preciso compreendê-la como objeto de discussão e disputa entre os mais diversos atores políticos, reconhecendo que sua formulação e implementação estão sujeitas às dinâmicas dos governos. Afinal, é legítimo e esperado que num Estado democrático o interesse nacional seja interpretado conforme as conveniências e interesses do governo e dos grupos que o elegeram (SCHUTTE, 2013).

Em suma, nossa proposta é de análise da política externa a partir do que nos destaca Milani e Pinheiro (2013): a diferenciação entre política externa e a eventual atuação internacional de atores não-estatais nacionais; a percepção de que a política externa não é monopólio do Ministério de Relações Exteriores e, por consequência, está associada a alguma forma de autorização e controle social; e a constatação de que a política externa está inserida na dinâmica governamental e, portanto, sujeita a barganha, disputas, acordos, coalizões e demais práticas próprias da vida política:

Estamos, portanto, despidendo a política externa das características geralmente atribuídas ao que se chama de política de Estado, que nos levava a lhe imputar uma condição de extrema singularidade frente às demais políticas públicas do governo. [...] Estudar a política externa como política pública implica, teórica e metodologicamente, portanto, procurar “entender como e por que os governos optam por determinadas ações” (SOUZA, 2006, p.22 *apud* MILANI; PINHEIRO, 2013, p.24), concedendo-lhe deste modo a prerrogativa da efemeridade, da transitoriedade (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.24).

3. POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO.

Até os últimos anos da década de 1980, os moldes tradicionais da política externa brasileira (PEB) seguiam a lógica da “autonomia pela distância” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), que resultava em políticas protecionistas; tal pensamento está ligado ao processo de industrialização, vivido pelo país, de substituição de importações. Já as configurações do governo Collor apontam para uma mudança, com maior abertura para o mercado, processo que é melhor modelado e aprofundado nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Após o término da Guerra Fria e da preponderância do ideário liberal no mundo, a PEB passa por um processo de mudanças e adaptações com os governos FHC, havendo uma mudança de agenda reativa (autonomia pela distância) para uma agenda proativa, que ficou conhecida pela lógica da autonomia pela integração. Tal lógica resultaria no alinhamento do interesse nacional às tendências recém-consolidadas no mundo, fazendo coincidir nesses mandatos a identidade nacional aos valores universalmente predominantes. Segundo Vigevani e Oliveira (2005, p.18):

é por meio da participação ativa na organização e na regulamentação das relações internacionais, nas mais diversas áreas, que a diplomacia brasileira poderá contribuir para o estabelecimento de um *environment* de convívio favorável à realização do principal objetivo do país, ou seja, garantir o seu desenvolvimento econômico.

A política externa brasileira na década de noventa manteve as linhas norteadoras tradicionais de pragmatismo, respeito ao direito internacional, autodeterminação, pacifismo e não intervenção. Mas se adaptou no que concerne aos chamados novos temas da agenda internacional: não proliferação nuclear, integração regional na América do Sul (Mercosul), meio ambiente, respeito à democracia e direitos humanos. Bem como foi impactada, para melhor no entendimento do governo, pelas reformas econômicas de cunho neoliberal, como, por exemplo, liberalização (cambial, de importações e de investimentos), abertura econômica e privatizações.

No campo das instituições e relação assimétrica de poder o país sul americano atuou de duas maneiras distintas: favorável e resistente a uma maior institucionalização e perda de soberania.

O primeiro caso se configura em um ambiente em nível mundial, onde o país encontra-se com menor poder de negociação e barganha, assim convinha ao Brasil um maior grau de institucionalização, de regimes e normas do direito internacional. Nesse sentido, os governos FHC buscaram multiplicar sua atuação nos foros internacionais, que seria “o melhor tabuleiro para gerar poder pela ação conjunta, permitindo ao país exercer a sua competência na defesa dos interesses nacionais.” (LAFER, 2000, p.265 apud OLIVEIRA; VIGEVANI, 2004). Nisso estava contida a ideia de usar os foros multilaterais para evitar os custos excessivos e de que uma vez realizados os concertos internacionais, os países mais poderosos deveriam, também, respeitá-los.

O segundo caso concerne ao tema de integração regional, o Mercosul. Nesse contexto a perspectiva difere da anterior, pois há uma relação de poder mais favorável, sendo vista como útil para ajudar o país a alçar-se como um *global player* e *global trader*. Esse fato contribuiu para o comportamento brasileiro não institucionalista no âmbito mercosulino, pois entendia que sendo o Brasil um *global trader*, o país teria interesses globais, assumindo posições e agendas diversas, procurando outros mercados, não se vinculando a um único parceiro. Podendo ser

explicado pelo modelo dos dois degraus da piscina. Entrar na piscina (parte com menor profundidade) seriam os acordos específicos, o que serviria de preparo para seguir para a parte mais profunda da piscina. Em outras palavras, Fernando Henrique bem como seus antecessores Collor de Mello e Itamar Franco, entendiam a América do Sul, no caso do governo FHC o Mercosul, como prioridade desde que nos moldes de regionalismo aberto, sem exclusão de outros parceiros, sendo por tanto apenas uma plataforma brasileira a propósitos maiores.

O exposto a cima explica o comportamento pendular desse período, não buscando maior institucionalização no Mercosul, que seria apenas uma plataforma ao mercado mundial e, ao mesmo tempo, buscando uma maior institucionalização nas organizações mundiais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Segundo Oliveira e Vigevani (2004) em perspectiva histórica esse comportamento resultou no aumento da vulnerabilidade brasileira.

4. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO.

A participação social na política externa brasileira sempre foi um ponto defasado fruto dos processos de insulamento burocrático do Itamaraty e de formação do Estado brasileiro.

No que concerne ao insulamento do Itamaraty encontra-se explicações nos fatos da constituição brasileira conceder grande autonomia ao poder executivo e de historicamente o legislativo do país concordar que a PEB é de responsabilidade do executivo, de o modelo de substituição de importações ter gerado uma introversão no processo político-econômico do Estado, da atuação diplomática não conflitiva e da profissionalização do corpo diplomático brasileiro (FARIA, 2008 *apud* MESQUITA, 2012, p.285). Enquanto que sobre a formação do Estado brasileiro este teve caráter centralizador e foi privilegiado na condução das políticas, mas sempre foi regido por uma elite descolada em interesses e visão do restante do corpo social (FAORO, 2004; VIANNA, 1999; COSER, 2008 *apud* MESQUITA, 2012, p.285).

A partir da redemocratização brasileira que houve os primeiros indícios de aproximação do universo da política externa brasileira com a sociedade civil. No

Regina Claudia Laisner; Guilherme Augusto Guimarães Ferreira; Nícolas Carneiro dos Santos;
Priscila Freires Rosso

governo Collor de Mello, em 1992, foi autorizada a abertura do arquivo histórico do Itamaraty. Enquanto que no governo Itamar Franco foram promovidos seminários com membros da sociedade civil para discussão de política externa. Nesses encontros foram produzidos documentos com propostas contundentes, a ver:

A primeira seria a criação de um mecanismo institucionalizado de interlocução continuada entre os *stakeholders* da PEB, o qual assumiria as formas – complementares entre si – de: (a) uma espécie de grande conselho para exposição e debate das linhas gerais da PEB; (b) foros de discussão mais restritos, em que se buscasse ouvir segmentos específicos da sociedade sobre áreas de interesse mais delimitadas ; e (c) articulação *ad hoc* mais intensa a respeito das medidas que o Estado brasileiro deveria tomar nas principais reuniões internacionais. Essa aproximação da PEB com o público seria conduzida de forma descentralizada, pelas várias secretarias e subsecretarias dos ministérios e demais órgãos burocráticos do Estado brasileiro. (LOPES, 2011 *apud* MESQUITA, 2012, 286 e 287).

Somado a essa herança, o governo Fernando Henrique Cardoso é atravessado por duas variáveis importantes, a primeira é a pressão da ONU por maior participação da sociedade civil, a qual incentivava abertamente não somente o Brasil como os demais países. Bem como pelas características de sua política interna e externa que amalgamou a ideologia dominante (neoliberal) com a identidade nacional, de modo que agir de acordo com as novas normas ou novos imperativos fazia parte do modelo de ação do governo em questão. Assim os governos FHC apresentaram mudanças institucionais no processo de formulação da PEB como a criação de conselhos empresariais (bi ou multilaterais), canais de diálogo entre empresários e governos subnacionais e a formulação do interesse nacional; e da possibilidade de criação de órgãos *ad hoc* ao MRE.

Somado ao relatado a cima o Itamaraty começou a realizar conferências e debates com a sociedade civil, predominantemente em temáticas relacionadas à Organização das Nações Unidas (ONU). Mas foi na política comercial onde a abertura da política externa se fez mais presente, pois a atuação da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) foi ampliada, assim o Itamaraty já não teria mais a exclusividade de realizar política comercial. Vale lembrar que essa abertura na área comercial resultou em uma maior participação da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e da Central única dos Trabalhadores (CUT).

Contudo, apesar de os governos de Fernando Henrique apresentarem uma maior abertura da política externa não se pode dizer que foi uma grande abertura, como ocorreu nos governos de Lula da Silva. A abertura esteve fortemente

relacionada com pressões do modelo liberal e assimilador do pensamento preponderante na época, em outras palavras, abriu-se espaço ao corpo empresarial através da CAMEX e de grupos muito específicos no que concernia as temáticas relacionadas à ONU devido a pressão da mesma.

5. GOVERNO LULA: MUDANÇAS E CONTINUIDADES

Embora alguns autores defendam que a Política Externa é sempre marcada por grandes continuidades (SALES, 2007) e, nesse sentido, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva não teria sido tão inovador, há também aqueles que entendem que este período foi marcado por diversas e importantes mudanças (LIMA; HIRST, 2006). Há inclusive aqueles que entendem que esse foi o campo de atuação que mais se aproximou da agenda clássica do Partido dos Trabalhadores - PT (ALMEIDA, 2004 apud SALES, 2007).

Nesse sentido, para Vigevani e Cepaluni (2007) houve uma mudança de estratégia, isto é, uma alternância entre duas das três estratégias para a política externa brasileira que consideram existir: a autonomia pela distância, a autonomia pela participação e a autonomia pela diversificação. A primeira é marcada pela não aceitação automática dos regimes internacionais, a partir da adoção de uma postura de oposição a alguns aspectos da agenda das grandes potências, enquanto a segunda, característica do governo FHC, busca a influenciar a formulação de princípios e regras que regem o cenário internacional com base na adesão aos regimes internacionais, sempre tendo o cuidado de não perder a gestão da política externa. Por fim, a autonomia pela diversificação, postura adotada pelo governo Lula (2003-2010), busca reduzir as assimetrias nas relações com os países centrais a partir de alianças Sul-Sul, aumentando a capacidade de negociação, sem deixar de aderir aos regimes e princípios internacionais.

A despeito das grandes categorias propostas pelos autores supracitados, o fato é que a presidência de Lula estabeleceu, a partir de nomes fortes como Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia, uma política externa marcada pela busca de uma inserção internacional do Brasil de forma autônoma, com parceiros e opções estratégicas diversificados, articulada e ancorada no projeto de política interna, sobretudo em torno do combate à fome e à

pobreza extrema. Também deu continuidade ao uso da diplomacia presidencial iniciado no governo FHC, embora tenha devolvido do Itamaraty grande parte das atribuições que haviam sido retiradas nos oito anos anteriores, quando Cardoso tentou mitigar a resistência nacional-desenvolvimentista que nele residia.

Vizentini (2005) desenvolve essas características ao propor que as relações internacionais do governo Lula se assentaram em três dimensões, quais sejam, (I) uma diplomacia econômica (realista), (II) outra política (resistência) e (III) um programa social (política propositiva). Assim, por um lado, era necessário ter canais de comunicação com os países ricos, principalmente em matéria econômica, buscando a obtenção de recursos (inclusive tecnologia), a negociação da dívida externa e deixando visível o desejo do governo de cumprir seus compromissos internacionais.

Por outro lado, a segunda dimensão buscou reafirmar os interesses nacionais através de uma diplomacia ativa e afirmativa que colocasse o Brasil em uma posição condizente com o seu status (entre as dez maiores economias do mundo), deixando para trás a ideia de país atrasado, o que, de acordo com o autor, teria encerrado uma fase de estagnação e esvaziamento. Por fim, a adoção de uma agenda social no plano interno também reverberou no externo, de forma que o país se engajou em tentar corrigir as distorções criadas pela globalização e pelo neoliberalismo, apoiando iniciativas como a *Tobin tax*, tentativas de erradicação da fome e a solidariedade com a África. Além disso, houve forte valorização do mercado interno, o que também teve consequências na forma com o que a diplomacia brasileira se desenvolveu.

É notável que, para atingir esses objetivos, o Brasil fortaleceu as suas relações com países do mesmo patamar (Índia, China, África do Sul, dentre outros), além de ter dado importância fulcral aos projetos de integração da América do Sul, especialmente ao Mercosul. Ou seja, ao invés de buscar inserção em mercados saturados ou de se colocar como aliado apenas de países que veem o Brasil como segundo plano, o governo Lula buscou inserção em novos espaços, mercados emergentes, e a inserção junto aos seus vizinhos, promovendo maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, cultural, entre outros (VIZENTINI, 2005). Segundo Lima e Hirst (2006) e Vigevani e Cepaluni (2007), essa cooperação Sul-Sul, baseada na ideia de solidariedade e no fortalecimento de relações bilaterais e

multilaterais, buscava aumentar o poder de negociação do país, o que pode ser comprovado pela própria escolha da Argentina como parceira estratégica de negociação.

Desse enfoque mais ao Sul nasceram importantes iniciativas, como o Foro Trilateral Índia, Brasil e África do Sul, conhecido como IBAS e relevante principalmente na área da Saúde, e a concepção da importância de desenvolver a infraestrutura, mormente no Cone Sul, através da construção de estradas, usinas geradoras de energia, etc., o que já se materializava na IIRSA – Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana – desde 2000. Também o G-20, criado durante a Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC) em Cancún, que luta pela redução das barreiras protecionistas e pela eliminação dos subsídios agrícolas, que penalizam exportadores em desenvolvimento (AMORIM, 2004), é fruto desse paradigma.

Ainda nas palavras do chanceler Celso Amorim, então Ministro das Relações Exteriores,

A ação diplomática do Governo Lula é concebida como instrumento de apoio ao projeto de desenvolvimento social e econômico do País. Mas ela possui, também, uma dimensão humanista, que se projeta na promoção da cooperação internacional para o desenvolvimento e para a paz. Está profundamente enraizada nos interesses e esperanças do povo brasileiro. É nacional, sem deixar de ser internacionalista AMORIM, 2004, p.41).

Ademais, no tocante aos atores participantes do processo de formulação da PEB houve, também, uma inflexão. Mesquita (2012) aponta que nas relações entre Estado e Sociedade civil, antes limitadas às interações entre o governo e as Organizações Não Governamentais (ONGs), a gestão de Lula incorporou os movimentos sociais, o empresariado, o movimento sindical e intelectuais, inclusive com representantes nas delegações enviadas para negociações internacionais (MESQUITA, 2012). Isto é, além de diversificar a seara das consultas dentro da Sociedade, também criou a possibilidade de influir nas agendas adotadas.

De acordo com Vizentini (2003, n.p.), o próprio interesse da população pela temática aumentou, pois “uma negociação, com a visão brasileira sendo encaminhada através de parâmetros técnicos, gera seriedade e desperta a opinião pública nacional para questões que antes eram decididas por um pequeno grupo de burocratas”.

Temos como exemplo desses processos a criação do Conselho Brasileiro do MERCOSUL Social, um foro de diálogo permanente entre o governo e a sociedade civil, por meio do qual as organizações podem acompanhar os trabalhos do Mercosul e propor modificações. O Conselho é composto por representantes dos Ministérios que atuam no Mercosul e por lideranças sociais, de setores como agricultura familiar, pequenas e médias empresas, mulheres, meio ambiente, juventude, trabalhadores urbanos e do campo, direitos humanos, economia solidária, saúde, educação, cooperativismo, cultura e povos indígenas, dentre outros (MESQUITA, 2012). Ademais, o Conselho possibilitou a participação de membros da Sociedade Civil durante as reuniões presidenciais (Rio de Janeiro 2007; Costa do Sauípe 2008 e Assunción 2009), o que representa um ganho significativo de espaço.

Por fim, é importante destacar que boas iniciativas como o Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS), incorporado a agenda depois de discussões em 2006, e o Fundo de Convergência Estrutural e Fortalecimento, cujo objetivo é ajudar a reduzir as assimetrias regionais, surgiram do Conselho, o que reforça a importância da participação social nessa instância como forma de apontar problemas sociais e contribuir para a *agenda setting* do bloco.

Além disso, a criação do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos, em 2005, junto a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados e que opera como um mecanismo de participação democrática e controle do legislativo sobre a PEB, sobretudo como uma iniciativa de consolidar os Direitos Humanos como traço permanente da política externa brasileira, também é uma iniciativa importante no sentido de fortalecer a participação social e de inserir temas caros à população na agenda. Outrossim, é preciso ressaltar os encontros e debates permanentes realizados com a sociedade civil e a academia pela Secretaria geral da Presidência, através da Assessoria para Assuntos Internacionais. Uma das mais relevantes pode ser considerada a que foi chamada para debater temas relacionados ao G-20, especialmente a soberania e a segurança alimentar, pois a presença de organizações civis ajudou a contrabalancear o peso do agronegócio.

Em suma, novos espaços para a participação social foram abertos desde o início do governo Lula, corroborando a existência de sua agenda humanista na Política Externa. No entanto, a criação desses espaços por si só não garante

uma inserção de qualidade, é preciso que as sugestões da Sociedade Civil sejam ouvidas e debatidas para que possam ser incorporadas, especialmente porque o Conselho e o Comitê foram criados pelo Executivo e pelo Legislativo, não junto ao Itamaraty.

É claro que a conjunção de fatores como o avanço democrático no país e a pressão exercida por grupos sociais descontentes com o insulamento do Itamaraty foram essenciais para a abertura realizada, mas ainda há um longo caminho a ser percorrido para que realmente haja participação na formulação da PEB e, quem sabe, controle social.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme demonstrado, é fato que a formulação da política externa brasileira esteve, antes dos anos 1990, altamente centralizada no Itamaraty, uma estrutura institucional forte e com um poder burocrático relativamente autônomo.

O fim da Guerra Fria e a globalização econômica e financeira somados, no caso brasileiro, ao processo de redemocratização implicaram num questionamento a esse modelo, levando ao início de um processo de abertura da política externa para os diversos atores sociais.

No governo de Fernando Henrique Cardoso é possível notar que tal processo de abertura se deu com relação aos demais órgãos do governo, sobretudo os Ministérios relacionados à temática do comércio internacional, num contexto em que a liberalização e a internacionalização da economia brasileira eram as prioridades. Ainda que tenha havido consultas à sociedade civil, como à FIESP e à CUT, tais iniciativas se limitaram a reuniões e conferências *ad hoc*, inexistindo um canal de participação direta sobre a agenda da política externa.

Com o governo Lula, os movimentos sociais, o empresariado, a academia e diversos outros setores sociais foram incorporados ao processo. Atuaram tanto como atores diretos da política externa, como atores indiretos que, por meio da Assessoria para Assuntos Internacionais da Secretaria Geral da Presidência, influenciaram a agenda e o debate sobre a condução da política externa.

Assim, ainda que o processo de descentralização da formulação da política externa seja embrionário e o Itamaraty ainda ocupe lugar expressivo, seus avanços se mostraram positivos na medida em que as posições brasileiras passaram a ser compostas por uma melhor capacidade técnica e dotadas, em alguma medida, de legitimidade nacional.

REFERÊNCIAS

ALLISON, GrahamT .**Essence of Decision**: Explaining the Cuban Missile Crisis. Boston: Little Brown & Co., 1971.

AMORIM, Celso. Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula. **Diplomacia, Estratégia e Política**. Ano 1º, nº 1, out-dez, p. 41-48, 2004.

LIMA, Maria Regina Soares. Instituições democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 265-303, 2010.

LIMA, Maria Regina Soares; HIRST, Monica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.

MESQUITA, Lucas Ribeiro. Sociedade civil e Política Externa Brasileira: os espaços participativos na PEB contemporânea. **Oikos**, v. 11, n. 2, p. 281-301, 2012.

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013.

PINHEIRO, Letícia. Autores y Actores de la política exterior brasileña. **Foreign Affairs Latinoamérica**, v. 9, n. 2, p. 14-24, 2009.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, vol. 42, summer, pp. 427-461, 1988.

ROSENAU, James (Org.). **Domestic Sources of Foreign Policy**. Londres: Collier-Macmillan Limited, 1967.

SALES, Camila Maria Risso. **Relações Internacionais e Política Externa do Brasil nos governos FHC e Lula**. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Ciências Humanas. Dissertação de Mestrado, 2007. Acervo Digital.

SCHUTTE, Giorgio Romano. Política externa brasileira como política pública. In: MARCHETTI, Vitor (org.). **Políticas públicas em debate**. São Bernardo do Campo: MP Editora, 2013.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa do Governo Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, v. 30, n. 2, p. 273-335, 2007.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração. **Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis**, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 1-44, jan. 2005.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. Brasil: a diplomacia *high profile* do governo Lula. **Nova Ordem Global**. 22 set 2003. Disponível em:
<http://educaterra.terra.com.br/vizentini/artigos/artigo_131.htm>. Acesso em 21/05/2016.

_____. De FHC a Lula: uma década de Política Externa (1995-2005). **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, vol. 5, n.2, jul-dez, p. 381-397, 2005.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. Reading, Massachusetts, 1979.